



Las claves de un acuerdo sorpresa

José Ignacio Torreblanca

ARI Nº 88-2002 - 28.10.2002

El Consejo de Bruselas ha reflejado con notable exactitud lo que los estudiosos comunitarios llaman la "trampa de la decisión conjunta" (*joint-decision trap*). El concepto, popularizado por Fritz Scharpf a mediados de los años ochenta, alude a la idea de que las decisiones en condiciones de unanimidad tienden a favorecer a los que defienden el status quo y a penalizar a los que quieren promover cambios. Todo ello, de ahí la paradoja, con independencia del poder relativo de los negociadores. Sólo así se explica que Alemania, el mayor contribuyente neto al presupuesto de la Unión, haya vuelto a fracasar en su intento de recortar su contribución a las arcas comunitarias y que Francia haya conseguido prorrogar una década más una política agrícola cuya justificación es cada día más escasa. Se vuelve a cumplir, así, otra condición histórica de los procesos de ampliación: como España experimentó en su momento, las ampliaciones se resuelven a favor de Francia, en contra de los candidatos y con la financiación de Alemania. Para España, el acuerdo de Bruselas es bueno, porque gran parte de los intereses agrícolas de España coinciden con los de Francia, pero también malo, porque demuestra que España no podrá seguir mucho tiempo jugando a ganar en las dos principales políticas comunitarias (la agrícola y la estructural).

Un acuerdo sorpresa

Como se sabe, el clima previo al Consejo Europeo de Bruselas del 24-25 de octubre, convocado exclusivamente para tratar la cuestión de la financiación de la ampliación de la Unión Europea, no podía ser más pesimista. Dos días antes, el 22 de octubre, los ministros de Asuntos Exteriores, reunidos en Luxemburgo, habían sido incapaces de encontrar un punto de acuerdo en torno a las llamadas 'ayudas directas' en materia agrícola a los países candidatos. Se sucedían así diez meses de negativas de Alemania, Reino Unido, Holanda y Suecia a discutir cualquier propuesta que no supusiera un recorte radical de los gastos agrícolas en la Unión ampliada.

Claramente, la ampliación pendía de un finísimo hilo, ya que un eventual fracaso en alcanzar un acuerdo en Bruselas hubiera hecho prácticamente imposible concluir las negociaciones de adhesión y cerrar los procedimientos de redacción y ratificación de los tratados de adhesión antes de las elecciones europeas de junio de 2004, fecha que los Quince habían puesto como límite absoluto para la incorporación de los nuevos diez miembros.

Sin embargo, en las horas previas a la apertura de la cumbre saltó la sorpresa. Tras una reunión bilateral en el Hotel Conrad en Bruselas, Chirac y Schröder anunciaron un acuerdo que garantizaba el mantenimiento de la política agrícola comunitaria, daba luz verde a los pagos directos a los agricultores de los países candidatos y aseguraba a los contribuyentes netos (especialmente a Alemania) que no pagarían un solo euro más al presupuesto comunitario. A primera vista, el acuerdo representa la cuadratura del círculo: nadie gana, nadie pierde, la ampliación sale 'gratis total' y Europa gana en su conjunto. La ampliación, concluía el Consejo Europeo tras examinar y aprobar con algunos matices el acuerdo franco-alemán, está "al alcance de la mano".

Lógicamente, ante un acuerdo tan positivo como inesperado, hay una serie de preguntas ineludibles. Veamos a continuación cuáles han sido las claves de este acuerdo y sus repercusiones para España.

Alemania era el problema

El acuerdo del 24 de octubre ha demostrado que la ampliación estaba completamente supeditada a las elecciones generales del 22 de septiembre en Alemania. En vista de la agresividad europea del candidato Stoiber, y detectando entre los votantes una corriente claramente opuesta al mantenimiento del papel de Alemania como contribuyente neto a las arcas comunitarias, la coalición rojiverde Schröder-Fischer se vio forzada a adoptar la agenda, el discurso e incluso las propuestas de sus oponentes cristianodemócratas, que preconizaban un recorte drástico de las contribuciones alemanas al presupuesto comunitario. Una vez superadas las elecciones, Schröder y Fischer han vuelto a comportarse como líderes europeos responsables y se han atenido a lo pactado con sus socios en 1999 respecto a la estructura y distribución del presupuesto comunitario y de los costes de la ampliación.

Por tanto, ha quedado claro que el rechazo de Alemania a la propuesta de extender las llamadas 'ayudas directas' a los nuevos miembros no tenía más justificación que la electoral. Claramente, aunque las 'ayudas directas' no estaban incluidas explícitamente en el Acuerdo de Berlín respecto a las perspectivas financieras 2000-2006, forman parte integral del acervo comunitario y hubiera sido imposible negárselos a los países candidatos, cuando es uno de los principales beneficios de la participación en la Unión (como

dato ilustrativo de su importancia, los agricultores españoles reciben unos 4.300 millones de euros anuales por dicho concepto).

En consecuencia, el tiempo ha demostrado que las propuestas de la Comisión, encima de la mesa desde el 30 de enero, y que apoyaban once Estados miembros, entre ellos España, eran y son bastante razonables ya que permitían financiar la ampliación más importante de la historia de la Unión sin necesidad de incrementar el presupuesto actual de la UE, sin imponer recortes significativos a ningún Estado miembro y sin amenazar la continuidad de las políticas agrícolas o de cohesión.

La ampliación será razonablemente barata

El dramatismo del que han hecho gala alemanes, británicos, holandeses y suecos en sus planteamientos presupuestarios ha lanzado a la opinión pública europea el mensaje erróneo de que la ampliación romperá el presupuesto comunitario. Esta inexactitud es especialmente grave, ya que echa por tierra la campaña de comunicación de la Comisión Europea mediante la cual se pretende explicar a los ciudadanos que, como en casos anteriores, la ampliación será beneficiosa para todos los europeos. No hay que extrañarse de que en estos cuatro países, el apoyo a la ampliación sea especialmente bajo y de que en muchos otros países, los ciudadanos detecten una enorme contradicción entre los grandes discursos que siguen a los Consejos Europeos y las peleas financieras que dominan el día a día. Haber convertido la ampliación en una cuestión presupuestaria es un grave error y sus consecuencias serán duraderas.

Sin embargo, la ampliación no será cara: las "ayudas directas", que han mantenido la ampliación bloqueada durante casi diez meses, no representaban más que una ínfima parte del presupuesto comunitario que, a su vez, representa solamente el 1,27% del PIB comunitario. Por tanto, la ampliación se financiará sin necesidad de aumentar los recursos existentes y, gracias a un sistema de periodos transitorios, sus costes presupuestarios se distribuirán a lo largo de casi diez años. En política agrícola, por ejemplo, los nuevos miembros no tendrán acceso al cien por cien de los beneficios de la PAC hasta el año 2013. Mientras, el acceso de los nuevos miembros a los fondos estructurales y cohesión estará notablemente limitado por techos legales y por su capacidad de absorción.

En realidad, resulta revelador que los recortes que se aplicarán a los nuevos miembros sean tan pronunciados que el Consejo Europeo haya tenido que arbitrar un mecanismo por el cual se compensará a los nuevos miembros cuyo saldo financiero con la Unión se deteriore como consecuencia de la ampliación con respecto a lo que perciben actualmente como candidatos en preadhesión. En consecuencia, la posibilidad de que los países candidatos sean contribuyentes netos al presupuesto durante los primeros años es real (y dice mucho de los términos en los que se ha negociado la ampliación).

El acuerdo franco-alemán

Es evidente que Chirac ha manejado la negociación con mucha inteligencia.

Primero, ha impedido que se reabran las perspectivas financieras 2000-2006 acordadas en Berlín. Al mantener un elevado nivel de gasto agrícola, supusieron un notable éxito para Francia y, por tanto, era crucial conservarlas intactas. Una vez consolidado el gasto en un alto nivel, estabilizarlo representa sin duda un notable éxito para una política que es desde hace muchos años objeto de una crítica feroz desde múltiples ámbitos (internacionales y europeos).

Segundo, ha sabido satisfacer la principal demanda de Alemania, que no era ni más ni menos que obtener una garantía de que no tendría que aportar ni un solo euro más al presupuesto comunitario ni en éstas ni en las siguientes perspectivas financieras. Schröder-Fischer pueden obviar así ante su opinión pública algunos detalles incómodos (como, por ejemplo, que Alemania ha fracasado en su intento de bloquear las ayudas directas en agricultura a los nuevos miembros) y concentrarse en vender el dato de que la ampliación se hará con un coste cero para Alemania.

Tercero, ha sido capaz de salvar temporalmente la política agrícola, en la que reside el verdadero interés francés, de las amenazas de recortes procedentes de múltiples frentes (la ampliación, la propuesta de revisión a medio plazo presentada por el Comisario Fischler en julio del 2002 y la ronda de Doha de negociaciones multilaterales internacionales). Aunque el aumento nominal del gasto en un 1% anual a partir del año 2007 supone, de hecho, un recorte (la inflación prevista es de un 3%), Francia parece tener la suficiente confianza de que podrá trasladar el coste del ajuste a otros miembros, entre ellos a España.

Cuarto, Chirac ha roto la alianza entre Blair y Schröder, que durante meses habían coordinado sus posiciones en contra de la política agrícola. La amenaza de eliminar el cheque británico si Blair seguía rechazando el marco financiero de la ampliación y la exposición de las inconsistencias de la posición británica, que pregona dismantelar una política agrícola de la que apenas se beneficia pero por la que recibe un compensación sustancial mediante dicho cheque, ha dejado completamente aislado al Reino Unido, que ahora deberá elegir entre sumarse al acuerdo general o intentar un frente imposible con Holanda y Suecia. Con razón, la prensa británica ha descrito a un Blair completamente sorprendido y "furioso" por el acuerdo alcanzado en el hotel Conrad.

Y quinto, Chirac ha prejuzgado con éxito las próximas perspectivas financieras 2007-2013, porque aunque España entre otros se hayan opuesto con éxito en Bruselas a la extensión de la filosofía de estabilización al gasto estructural y de cohesión, resulta impensable que el acuerdo franco-alemán no termine siendo aplicado a tales políticas. Si se tiene en cuenta que la Comisión ni siquiera había presentado todavía un

borrador de perspectivas financieras 2007-2013, es notable que Francia y Alemania ya hayan pactado sus líneas sustanciales: estabilización del gasto y disciplina financiera. De hecho, la principal víctima de este acuerdo son ya los fondos estructurales que recibirán los candidatos, reducidos de 25 a 22 millardos de euros. Si esta es la tendencia, España tiene motivos para sentirse preocupada.

¿Francia siempre gana?

Lo más positivo del acuerdo del Hotel Conrad es su mera existencia, ya que la alternativa (una falta de acuerdo) hubiera puesto seriamente en peligro la capacidad de la Unión de cumplir su promesa de incorporar a diez candidatos antes de las elecciones europeas del 2004. El acuerdo es bueno para España, porque a la vez que se respetan las perspectivas financieras 2000-2006, que tanto esfuerzo costó conseguir, se mantiene un nivel de gasto agrícola que permite albergar esperanzas de que la Unión Europea pueda continuar contribuyendo en el futuro a sostener la viabilidad de la agricultura española. Respecto a los fondos estructurales y de cohesión, España deberá hacer un encaje muy preciso de los programas de salida (*phasing out*) de dichos fondos, pero puede albergar esperanzas razonables de que Andalucía, Extremadura y Galicia seguirán recibiendo fondos comunitarios hasta el año 2013.

Sin embargo, el acuerdo franco-alemán tiene algunos rasgos preocupantes para la Unión en su conjunto y para España en particular. Probablemente sea una buena cosa para Europa que el eje franco-alemán vuelva a funcionar, pero no si representa una voluntad de imponer los puntos de vista de estos dos grandes a todos los demás miembros, y menos si se quiere prejuzgar con acuerdos bilaterales negociaciones futuras que ni siquiera están abiertas. Evidentemente, hay algo de déficit democrático en esta manera de funcionar. Se demuestra así que incluso para países grandes como España, una política de alianzas puede no ser suficiente para defender sus intereses y que puede ser necesario reforzar la Comisión y el Parlamento, cuyas propuestas han sido más favorables a las tesis de España que las de Francia, Alemania o Reino Unido. Ha quedado demostrado, además, que Reino Unido puede ser un buen compañero de viaje en política internacional o en políticas liberalizadoras, pero también se ha hecho evidente que los intereses españoles y británicos en materia agrícola y de cohesión son, por el momento, imposibles de conciliar. Más allá de los costes presupuestarios de la ampliación, lo ocurrido en esta cumbre demuestra que la posición negociadora de España en una Unión ampliada puede ser notablemente difícil.

José Ignacio Torreblanca
UNED

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

Subir ▲